

СПЕЦИФІКА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В СЛОВАЦЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

Адміністративно-територіальна реформа у Словацькій Республіці проводилася в ході широкого кола реформ з метою демократизації та модернізації державного управління й місцевого самоврядування, приведення його до європейських стандартів. Реформа замінила традиційну радянську трирівневу модель на дворівневу та сприяла переходу країни до сучасного адміністративно-територіального устрою.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, демократизація, адміністративно-територіальний устрій, децентралізація, реформа публічного управління.

Адміністративна реформа в Словаччині порівняно слабо вивчалася українськими науковцями. Найбільш ґрунтовним дослідженням є монографія М. Лендьел [4]. Об'єктом її дослідження було становлення та функціонування місцевої демократії в країнах Центральної та Східної Європи. Серед досліджуваних країн значна увага приділяється й Словацькій Республіці. Проблема фінансової децентралізації була досліджена О. Молдованом [7] та І. Гнидюком [1]. Вчені вказали, що в результаті реформ було створено міцну основу місцевих бюджетів, які отримали стабільні фінансові надходження. Проте, переважання у Словаччині малих громад робить їх залежними від державних трансферів у свій бюджет. Більшість громад країни не є фінансово самодостатніми.

Процес децентралізації досліджувалися ужгородськими науковцями А. Ключковичем [2; 3] та В. Пархоменком [5]. Вони прийшли до висновку, що країна показала один з найуспішніших прикладів реформування серед країн Центральної Європи.

Таким чином, проблема адміністративно-територіальної реформи в Словацькій Республіці є малодослідженою в українській політичній науці й потребує ретельного аналізу та вивчення. Завданням нашого дослідження є вивчення досвіду адміністративно-територіальної реформи в Словаччині.

Під час проведення реформи державного управління та муніципальної реформи Словаччині, актуальним стало також питання здійснення адміністративно-територіальної реформи, яка б відповідала змісту та вимогам нової концепції розвитку держави. Вона повинна була втілити в собі розвиток реформ в країні та створити умови для подальшого розвитку реформи місцевого самоврядування та державної служби.

До 1990 р. адміністративно територіальний поділ Чехо-Словаччини, до складу якої входила Словацька Республіка, загалом був створений за радянським зразком. Віна мав трирівневу структуру: край-окрес-оубец (область-район-громада). Виборчі органи – місцеві ради співіснували з місцевими адміністраціями, на які центральним урядом покладалася виконавча функція й представництво органів державної влади. По суті, існувало лише державне управління. Виборчі органи не мали права створювати власні структури, жителі майже не могли брати участь процесі вироблення та реалізації рішень, а навіть й впливати на них. Тобто адміністративна система, в першу чергу, повинна була забезпечувати виконання рішень вищестоячих органів влади, а відтак усувала можливість розвитку місцевого самоврядування.

Затвердження закону № 36/1960 зб. з. від 9 квітня 1960 р. «Про територіальний поділ країни» [13] було прийнято новий адміністративний поділ. Згідно проведеної реформи скоротила кількість країв в Чехо-Словаччині до 10 (у 1970-12.), з яких 3 (пізніше 4) були утворені в межах Словаччини: Західна Словаччина, з центром у Братиславі, Середня Словаччина, з центром у місті Банська-Бистриця, Східна Словаччина, з центром у Кошице. В

1970 р. головне місто країни – Братислава було виділено в окремий регіон. Крім зменшення кількості країв, значно зменшилася й кількість окресів – до 38. Таким чином, з шестидесятих років ХХ ст. в Словаччині функціонували:

- 3 (три) крайові комітети;
- Національний комітет в Братиславі;
- 33, а згодом 42 окресних комітети;
- більше 2600 народних комітетів у громадах (обцах), з них близько 130 міських народних комітетів [10, с. 5].

Закон №. 65/1960 зб. з. від 25. травня 1960 р. «Про національні комітети» зазначив, що Національний комітет в Братиславі має статус Національного комітету окресу [13]. Протягом 1960-1971 рр. було прийнято ряд законів які вплинули на адміністративно-територіальний поділ Словаччини. Проте, їх можна вважати доповненнями до закону № 36/1960 р. «Про територіальний поділ країни». Зокрема, у 1967 р. було збільшено кількість одиниць окресу до 34 з них не менше 2 міських [14]. Також збільшувалися повноваження Національного комітету в Братиславі та Кошіце. Закон №. 29/1968 зб. з. від 27 лютого 1968 р. встановив, що місто Братислава управляється безпосередньо Словацькою Національною Радою і фактично виділяється в окремий край [15]. Урядовим указом 28 лютого 1968 р. було створено нові окреси в Середньословацькому краї – Великий Кртіш, Східнославацькому краї – Вранов, Свидник, Стара Любовня. Загалом незначні зміни в адміністративному поділі Словаччини чинилися до 1971 р. Протягом 1971-1990 рр. адміністративно-територіальний устрій країни залишався незмінним.

Після значних політичних змін в Чехо-Словаччині, в кінці 1989 р. на початку 1990 р. було здійснено значні зміни й в організації державної влади та місцевого самоврядування. При цьому зміни торкнулися й адміністративно-територіального устрою Словаччини.

Під час здійснення реформи основний акцент робився на задоволенні вимог місцевих громад, тобто акцент робився на задоволення вимог місцевого самоврядування, його розширення та створення необхідної законодавчої бази. Якщо закон №. 65/1960 зб. з. від 25. травня 1960 р. «Про національні комітети» § 1 характеризував Національні комітети як органи державної влади і соціалістичного управління в краях, окресах і громадах (обцах), і навіть якщо вони одночасно § 2, позначені як «державні органи автономного характеру, їх ступінь самоврядування не було статистично значущим» [13]. Відповідно до § 20 пункт 2 вказував, що створення й закриття організацій і об'єктів повинно відбуватися за рішенням чи постановами Національного комітету вищого рівня влади, директивами міністерств, центральних органів влади. Лише в §38 йшлося про відносно незалежне функціонування Національних комітетів нижчого рівня. Зокрема це торкалося питань догляду за поліпшення стану навколишнього середовища, якості житла і задоволення інших потреб громадян різних послуг, розвитку культури та соціального життя, створення умов для розвитку фізичної культури, спорту і відпочинку. Деякі права надавалися у випадку управління державними підприємствами, активами, акумуляції ресурсів, діяльності щодо плану управління призначення і виконання бюджету та управління ним, а також умов для створення і управління своїми фінансовими засобами, виконуються Національними комітетами самостійно, керуючись законами й іншими загальнодержавними приписами, правовими актами та рішеннями уряду [13].

Концепція адміністративно-територіальної реформи 1990 р. передбачала скасування крайового рівня управління та передачу повноважень окресам. Мова йшла про скасування трьох крайових Національних комітетів та Братиславського Національного комітету. Проте, така концепція викликала критику, яка зауважувала, що відбуваються непотрібні та незрозумілі зміни. На наш погляд така концепція реформ була спробою по аналогії з Чехією перейти до дворівневої системи – обец/обвод. З іншого боку потрібно зважати на той факт, що керівництво Словацької Республіки намагалося, в межах наразі Чехо-Словацької Республіки, отримати якомога більше повноважень для себе. Проте, федеральні органи,

влади в свою чергу, намагалися послабити словацьку владу. По їх логіці реалізувати такі повноваження можна було ліквідувавши великі адміністративні одиниці – краї, та передати якомога більше повноважень до менших – обец/обвод. Таким чином, дану реформу слід розглядати в контексті протистояння федеральних органів влади та місцевих словацьких. На практиці ліквідація великих адміністративних одиниць – країв послаблювала словацьку владу. Позаяк, малі адміністративно-територіальні одиниці були більш залежними від федеральної влади. Відтак, ми можемо констатувати, що теза угорських науковців Г.Петері та В.Зентаї, про потребу сприятливого політичного середовища для проведення та закріплення реформ, набуває своє підтвердження [9, с. 22].

Якщо адміністративно-територіальна реформа 1960-1971 рр. проводилася під впливом суворой централізації влади в державі й визначила, як на той час, оптимальну кількість країв – 12, то в 1991 р. в умовах федералізації та збільшення повноважень Словаччини в рамках федерації, адміністративно-територіальна реформа повинна була відобразити цей процес. Загалом було ліквідовано усі краї, залишилися лише окресів як органи місцевого самоврядування другого ступеня, а в межах окресів було встановлено обводний уряд, як перший ступінь місцевого самоврядування.

Було прийнято ряд законів, які закріпили новий адміністративно-територіальний поділ країни. Конституційний закон № 294/1990 зб. з 18.7. визначив громади (obce) як основу місцевого самоврядування [12], й скасував частину Конституції 1960 р., що стосувалася місцевого самоврядування. Були ліквідовані Національні комітету в громадах (obce). Проте, їх повноваження у містах були лише частково передані муніципалітетам, а частково перейшли до органів державної влади [17]. Одночасно було відділено місцеве самоврядування від державного управління.

Більша частина повноважень Національного комітету була передана обводним урядам, як інтегрованим органам місцевого державного управління першого ступеню, а також окремим урядам як інтегрованим органам місцевого державного управління другого ступеня [18]. Повністю було ліквідовано державне управління на рівні країв [19]. Було створено 38 окресів, а отже й окремих урядів та 121 обвод і обводних уряди.

Проте, вже невдовзі стало зрозуміло, що адміністративно-територіальна реформа має ряд недоліків. Головним з яких було те, що адміністративно-територіальні одиниці Словаччини були достатньо дрібними та не мали достатніх умов та потенціалу для економічного та соціального розвитку.

Протягом 1993-1994 рр. уряд розробив концепцію подальшого реформування. Головним завданням реформи вбачалося створення кількох потужних регіонів, які б мали достатній потенціал для економічного та соціального розвитку. Позаяк, окреси виявилися надто дрібними адміністративно-територіальними утвореннями нездатними виконати належним чином ці функції.

Ще у 1995 р. було визначено кількість країв, які мають функціонувати, при цьому до уваги бралися чинники: політико-стратегічні, історичні, культурно-національні, а також вимоги ЄС щодо регіонів – NUTS. Варто відмітити, що при формуванні цієї системи постала проблема військових округів. Адже вони часто не вписувалися у визначені адміністративно-територіальні утворення. Відтак, було вирішено, що військові округи будуть утворювати окремі муніципалітети – Загор'є в окресі Малацькі, Лештьєв в окресі Зволен, Яворина в окресі Кетмарок, Валашковці в окресі Гуменне [8].

При створенні вищих адміністративно-територіальних одиниць – країв, військові округи повинні були бути територіально визначені в межах країв, але при цьому не були їм підпорядковані.

Наступний етап адміністративно-територіальної реформи відбувся у 1996 р. Було ліквідовано 121 обвод, змінено межі окресів та відновлено функціонування країв, як третього ступеню місцевого самоврядування. Замість 38 окресів у країні функціонувало 79 окресів та

8 країв. Закон № 221/1996 зб. з. Про адміністративно-територіальний поділ Словацької Республіки встановив симетричне становлення державного управління на рівні края [220].

Зауважимо, що саме після 1998 р. почалася найбільш концептуальна фаза реформування в Словаччині. Після виборів 1998 р. та зміни уряду, нова влада в корені змінила підхід до реформування. По-перше, було визначено уповноваженого представника з реформування державного управління – ним став В.Ніжнянський. По-друге, уповноважений з реформування створив робочу групу яка виробила ідеї та принципи реформування. По-третє, дискусії та обговорення проектів влаштовувалися не лише для групи професіоналів, але для регіонів Словаччини.

Закон № 302/2001 з.з. від 4 липня 2001 р. про самоврядування вищих земельних одиниць закріпив адміністративно територіальний поділ Словаччини [201]. Відповідно до європейської номенклатури NUTS він виглядає наступним чином – NUTS 1(1) – Словаччина, NUTS 2 (4) включає: Братиславський край, Західну Словаччину, Центральну Словаччину, Східну Словаччину, це статистичні регіони; NUTS 3 (8) – це вісім країв: Братиславський, Тернавський, Нітрянський, Тренчинський, Бансько-Бистрицький, Жилінський, Кошицький, Прешовський. NUTS 4 – 79 окресів, NUTS 5 – громади (2933 населених пунктів, з них 137 міста). Для структури населених пунктів Словаччини характерним є високий рівень роздрібності. 67% – це малі населені пункти (до 1000 жителів), у яких проживає 16% населення країни. Загалом у невеликих населених пунктах мешкає 44% населення. Водночас, існують середні та великі міста (понад 50 тисяч жителів), у яких проживає майже 25% населення Словаччини. Такі міста виступають своєрідними центрами, через які підтримуються зв'язки між окремими регіонами [6; 12].

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Гнидюк І.В. Децентралізація бюджетної системи: досвід Словаччини та перспектива для України [Електронний ресурс] / І. В. Гнидюк. – Режим доступу: search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&profile=ehost...site

2. Ключкович А. Децентралізація публічного управління в контексті демократизації політичної системи Словацької Республіки / Анатолій Ключкович // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія : Політологія, соціологія, філософія. – Ужгород : Вид-во УжНУ «Говерла», 2009. – Вип. 13. – С. 102-105.

3. Ключкович А. Особливості розвитку партійної системи Словаччини в контексті суспільно-політичних трансформацій кінця ХХ – початку ХХІ ст. / Анатолій Ключкович // Науковий вісник Ужгородського університету : Серія : Політологія, соціологія, філософія. – Ужгород : Вид-во УжНУ «Говерла», 2009. – Вип. 11. – С. 100-107.

4. Лендъел М.О. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи: Монографія [текст] / Мирослава Олександрівна Лендъел. – Ужгород: Мистецька лінія, 2011. – 688 с.

5. Пархоменко В. Децентралізація у Словаччині / Володимир Пархоменко // Партнери : муніципальний бюлетень Українсько-американської програми партнерства громад. – Вип. 11 (87), листопад 2006. – С. 5-6.

6. Руснакова А. Регіональна політика Словаччини та інтеграція до європейських структур [Електронний ресурс] / Анар Руснакова. – Режим доступу: <http://soskin.info/ea/2008/5-6/200805.html>.

7. Moldovan O. Fiskalna decentraliyacia: skusenosti efektivnej reformy na Slovensky pre Ukrajinu / Бюджетна децентралізація: Досвід ефективної реформи Словаччини для України // О. Moldovan. – Kijev, 2010. – 40 s.

8. Nariadenie vlády č. 258/1996 Z. z. Nariadenie vlády Slovenskej republiky, ktorým sa vydáva Zoznam obcí a vojenských obvodov tvoriacich jednotlivé okresy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/1996-258>

9. Peteri G. Lessons on Successful Reform Management / G.Peteri, V.Zentai // Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe / Ed. Peteri G. – OSI/LGI, 2002. – pp. 13-30.

10. Sloboda D. Slovensko – krajina poslancov. Počty poslancov v komunálnej politike v SR / Dušan Sloboda, Vladimír Bačík. – Bratislava, 2006. – 30 s.

11. Úplný zoznam obcí Slovenska [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.e-obce.sk/zoznam_vsetkych_obci.html

12. Ústavný zákon č. 294/1990 Zb. z 18. 7. ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 100/1960 Zb. Ústava Československej socialistickej republiky a ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o československej federácii a ktorým sa skrakuje volebné obdobie národných výborov [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.noveaspi.sk/products/lawText/1/38643/1/2>

13. zákon č. 36/1960 Zb. z 9. apríla 1960 o územnom členení štátu [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epi.sk/zz/1960-36>

14. Zákon č. 29/1968 Zb. z 27. 2. 1968 o zmenách niektorých zákonov v súvislosti s úpravou postavenia Národného výboru hlavného mesta Slovenska Bratislavy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1968/29/19680309.html>

15. Zákon č. 65/1960 Zb. z 25. 5. 1960 o národných výboroch [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1960/65/19600612.html>

16. Zákon č. 69/1967 Zb. z 29.6. 1967 o národných výboroch [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/1967-6>

17. Zakon Slovenskej národnej rady zo 6. septembra 1990 o obecnom zriadení [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minv.sk/?zdruzenia-obci&subor=21972

18. Zakon 472/1990 Zb. - o organizácii miestnej štátnej správy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.noveaspi.sk/products/lawText/1/38835/1/2>

19. Zakon SNR 517/1990 Zb. o územnom a správnom členení Slovenskej republiky [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.noveaspi.sk/products/lawText/1/38882/1/2>

20. Zákon č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epi.sk/zz/1996-221>

21. Zákon č. 302/2001 Z. z. zo 4. júla 2001 o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi3pMiRncDOAhVTlxQKHe1PAfEQFggmMAE&url=https%3A%2F%2Fwww.pokraj.sk%2Ffiles%2Fdokumenty%2FDokumenty-PSK%2FZakony%2Fzakon_302-2001_o_samospravnych_krajoch.pdf&usg=AFQjCNF-qdmzNpGhWb66Gn-6hrB9jhWrSA&sig2=8b-_OnvuDauEL78Ms9F10Q